

# Steuerliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen

3

**Ist die angekündigte steuerliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen, privaten Aufwendungen für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Haushalt und Kinderbetreuungskosten sinnvoll?**

## Keine Steuerermäßigung für qualifizierte Handwerksarbeiten im Haushalt!

In dem Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien angekündigt, die steuerliche Förderung von haushaltsnahen Dienstleistungen, privaten Aufwendungen für Erhaltungs- und Modernisierungsmaßnahmen im Haushalt und Kinderbetreuungskosten erheblich auszuweiten. Mit dieser Maßnahme ist die Hoffnung verknüpft, Impulse für den Arbeitsmarkt und das wirtschaftliche Wachstum geben zu können. Das Handwerk betrachtet diese Steuersubvention als teilweisen Ausgleich der geplanten Mehrwertsteuererhöhung und signalisiert Zustimmung. Von Fachwelt und Medien ist allenfalls verhaltene Kritik zu hören. Angesichts boomender Schwarzarbeit und Massenarbeitslosigkeit scheint jede Maßnahme, die Abhilfe verheißt, willkommen.

Die Vorgängerregierung hatte durch das »Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz II)« in das Einkommensteuergesetz (EStG) eine Vorschrift eingefügt, nach der für bestimmte haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und Dienstleistungen Steuerermäßigungen in Anspruch genommen werden können. Zu haushaltsnahen Arbeitsleistungen werden bisher jedoch nur jene Tätigkeiten gezählt, die sonst gewöhnlich durch Mitglieder des privaten Haushalts erledigt werden, in regelmäßigen, kürzeren Zeitabständen anfallen und keine besondere Fachkompetenz voraussetzen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2004). Einkaufen von Lebensmitteln, Kochen, Reinigung der Räume, Fensterputzen, Gartenarbeit sowie Betreuung von Kindern und Pflege sind solche Arbeiten. Ebenso zählen kleinere Ausbesserungsarbeiten und Schönheitsreparaturen da-

zu, aufwendige handwerkliche Tätigkeiten aber nicht. Das Handwerk konnte also von dieser Regelung kaum profitieren. Das soll sich jetzt ändern. Da nach Berechnungen des IWH diese Änderung pro Jahr etwa 1,6 Mrd. € kosten soll (vgl. IWH 2005), lohnt es sich, nach Nutzen und Berechtigung zu fragen. Dies umso mehr, als für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen 2005 nur 960 Mill. € Steuermindereinnahmen zu Buche schlugen (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2005, 47).

## Betreuung und Pflege von Familienangehörigen

Die zur Diskussion stehenden Arbeiten haben ganz unterschiedliche Funktionen, und so wirken die Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt keineswegs gleich. Die Betreuung von Familienangehörigen, einfache Servicearbeiten und qualifizierte handwerkliche Tätigkeiten sind zu unterscheiden. Die Übernahme der Betreuung und Versorgung von Familienangehörigen durch Beschäftigte im Haushalt oder Dienstleister ist in der Regel eine Voraussetzung für die (Wieder-)Aufnahme einer Beschäftigung des betreuenden Familienmitglieds (vgl. hierzu kritisch Richter 2004). Die damit verbundenen Aufwendungen sind also wirtschaftlich als Werbungskosten anzusehen. Anders als etwa die Aufwendungen für (weite) Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte sind Betreuung und Versorgung zudem unvermeidbar. Akzeptiert man diese Sicht der Dinge, dann wäre es sachgerecht und dem Leistungsfähigkeitsprinzip entsprechend, die Ausgaben von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abzuziehen. Das geschieht der Höhe nach begrenzt auf dem Wege der Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten als außergewöhnliche Belastung, nicht aber im Rahmen der nachrangigen allgemeinen steuerlichen Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen, da hierbei die Steu-



Matthias Wrede\*

\* Prof. Dr. Matthias Wrede lehrt an der RWTH Aachen Allgemeine Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft.

er um einen festen Anteil der Aufwendungen unabhängig von der Höhe des Einkommens zu ermäßigen ist.<sup>1</sup>

### Einfache haushaltsnahe Dienstleistungen

Wieder anders verhält es sich mit einfachen Tätigkeiten im Haushalt, die nicht in einer unmittelbaren Beziehung zu der beruflichen Tätigkeit eines Haushaltsmitglieds stehen. Die Berücksichtigung solcher Ausgaben bei der Einkommensteuer ist systemfremd und erscheint daher auf den ersten Blick abwegig. Allerdings ist davon auszugehen, dass die privaten Auftraggeber haushaltsnaher Dienstleistungen durchgängig einkommensteuerpflichtig sind und die Berücksichtigung bei der Einkommensteuer daher die einfachste Möglichkeit darstellt, solche Leistungen gezielt zu subventionieren. Zudem ist es sachgerecht, die Subvention in Form einer einkommensunabhängigen Steuerermäßigung umzusetzen. Ein Abzug der Aufwendungen von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer würde hingegen zu einer Umverteilung von der Mittelschicht zu den Beziehern wirklich hoher Einkommen führen. Jenseits dieser Überlegungen stellt sich aber die grundsätzliche Frage, warum einfache Dienstleistungen für Haushalte überhaupt steuerlich gefördert werden sollen. Die finanzwissenschaftliche Steuertheorie gibt auf diese Frage eine Antwort, die dem Laien oft zunächst befremdlich erscheint: Steuern sollten Preise inkl. des Preises der eigenen Zeit nach Möglichkeit nicht verzerren, damit Preise Knappheiten korrekt signalisieren. Aus dieser Maßgabe folgt jedoch gerade nicht, dass alle auf dem Markt zu erwerbenden Güter und Dienstleistungen gleich hoch besteuert werden sollten. Denn die Zeit bliebe dann unberücksichtigt. Würden hingegen die Güter, deren Nutzung viel Zeit beansprucht, hoch und jene Dienstleistungen, die dem Haushalt gerade Zeit sparen, gering besteuert, so könnte bei geschickter Kombination der Steuersätze jegliche Preisverzerrung (weitgehend) vermieden werden (vgl. Kleven 2004). Allerdings nutzen die Menschen ihre Zeit unterschiedlich produktiv, und dem Staat fehlen Informationen über die individuelle Zeitnutzung, so dass der Steuergesetzgeber dieses Konzept allenfalls typisierend und schematisch umsetzen kann. Wüsste er soviel über die Zeitnutzung der Steuerpflichtigen, wie es dieser Ansatz eigentlich verlangt, dann könnte er zudem viel einfacher jedem Haushalt einen festen, verhaltensunabhängigen Steuerbetrag auferlegen und hätte ebenfalls jede Preisverzerrung vermieden.

Eine weitere, viel nahe liegendere Begründung ist in der Bekämpfung der Schwarzarbeit zu sehen. Die Steuersubvention reduziert den Vorteil der Inanspruchnahme einer un versteuerten Arbeit. Auch wenn ein rein finanzieller Vorteil verbleibt, sollte bei hinreichend großer Steuersubvention die

Scheu der Beteiligten vor einem Steuerverfahren zur Ehrlichkeit anhalten. Andererseits ist der Gewinn, den der Fiskus aus der Bekämpfung der Schwarzarbeit zieht, entsprechend klein, wenn dies nur durch eine sehr großzügig bemessene Steuersubvention ermöglicht wird. Großzügigkeit wird insbesondere dann notwendige Voraussetzung für Wirksamkeit sein, wenn Schwarzarbeit mit missbräulichem Bezug von Sozialleistungen verbunden ist. Auch die Auswirkung auf den Wohlstand darf man nicht überschätzen. Soweit Schwarzarbeit durch legale Arbeit ersetzt wird, steigt zwar die offiziell gemessene Wertschöpfung. Die wirkliche Wertschöpfung ändert sich hingegen nicht. Es wird nun nur das gemessen, was vorher unberücksichtigt blieb. Gleiches gilt auch, wenn bisher von den Haushaltsmitgliedern selbst erledigte Arbeiten nun durch Außenstehende verrichtet werden. Zu einem Anstieg der Beschäftigung und der tatsächlichen Wertschöpfung kommt es unmittelbar nur, wenn die steuerliche Förderung dazu verleitet, Dienstleistungen in Auftrag zu geben, die vorher weder vom Haushalt selbst noch in Schwarzarbeit erledigt wurden. Wegen der hohen Arbeitsintensivität von Dienstleistungen wird man positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sogar dann feststellen, wenn negative Effekte aufgrund rückläufiger Güternachfrage in anderen Bereichen des privaten Verbrauchs nicht ignoriert werden.

Der eigentliche Vorteil der Steuersubvention für haushaltsnahe Beschäftigung und Dienstleistungen besteht aber darin, dass ein offiziell registrierter Niedriglohnsektor für Geringqualifizierte geschaffen wird. Was außerhalb der privaten Haushalte aufgrund des Tarifvertragsrechts nicht möglich ist, entsteht dann in Tausenden von Haushalten. Gäbe es die Rigiditäten des Tarifrechts nicht, so wäre dieser Effekt kaum der Rede wert. So aber könnte ein dermaßen entstehender Niedriglohnsektor für Geringqualifizierte diesen nicht nur Beschäftigung bieten, sondern darüber hinaus die Entgeltstruktur im Lande grundlegend verändern.

### Qualifizierte Handwerksarbeiten

Die eigentliche Neuerung der von der großen Koalition geplanten Neuordnung scheint in der Ausdehnung der bisherigen Förderung auf qualifizierte handwerkliche Tätigkeiten zu liegen. Einem nahe liegenden Einwand begegnen die Vertragsparteien bereits durch ein wichtiges Gestaltungsmerkmal: Handwerkerrechnungen umfassen in ganz anderem Maße als einfache haushaltsnahe Dienstleistungen auch Ausgaben für Material, deren Subvention kaum beschäftigungsfördernd wirkt. Daher will die Regierung die Förderung auf den Arbeitskostenanteil der in Rechnung gestellten Summe beschränken. Handwerksarbeiten unterscheiden sich von den bislang geförderten einfachen Dienstleistungen außerdem durch das höhere Qualifikations- und Lohnniveau der Beschäftigten sowie vermutlich auch durch die höheren durchschnittlichen Rechnungsbeträge. Nicht erstaun-

<sup>1</sup> Auch die steuerliche Förderung der Kinderbetreuungskosten will die große Koalition ausweiten, die Details sind aber immer noch strittig. Diese Frage wird hier nicht weiter erörtert.

lich ist daher der erhebliche Geldbetrag, der auf den Fiskus zukommt. Hochwertige Handwerksarbeiten, die eine Fachausbildung erfordern, ersetzen nicht Haushaltsproduktion. Noch wichtiger aber ist, dass eine Steuersubvention für qualifizierte Handwerksleistungen gerade keinen Beitrag zur Schaffung eines Niedriglohnsektors für Geringqualifizierte leisten kann. Es verbleibt also lediglich die erhoffte Bekämpfung der Schwarzarbeit.

### Kosten der Förderung und Verteilungswirkungen

In jedem Fall ist die Steuersubvention für haushaltsnahe Dienstleistungen mit Kosten verbunden. Zum einen erhöht diese Subvention die Erhebungs- und Entrichtungskosten der Einkommensteuer. Auf die Auftragnehmer kommen zusätzliche Ausweispflichten zu, die Steuerpflichtigen müssen ihre Zeit oder die ihres Steuerberaters verstärkt in Anspruch nehmen, und die Finanzämter werden mit einer erhöhten Datenflut zu kämpfen haben und zusätzliche Prüfungen durchführen müssen. Ein Schritt auf dem Weg zur »Steuererklärung auf dem Bierdeckel« ist eine derartige Subvention sicher nicht. Selbstverständlich wird es Ausweichhandlungen und Missbrauch geben, Materialkosten werden als Arbeitskosten deklariert und vieles mehr. In dem einen oder anderen Fall mag es sich lohnen, Scheinaufträge abzurechnen. Das wird jedoch dadurch beschränkt, dass geringfügige Beschäftigung von der steuerlichen Förderung der nicht im Haushalt Beschäftigten ausgenommen ist. Aus fiskalischer Sicht stellen die Mitnahmeeffekte, die vermutlich gerade bei Handwerksrechnungen ganz erheblich sein werden, die größte Bürde dar. Es ist ja keineswegs so, dass im Handwerk nur schwarz gearbeitet wird. Alle ehrlichen Vertragspartner werden ebenfalls subventioniert, ohne dass bei diesen die Subvention nennenswerte Anreizeffekte entfalten würde.

Unstreitig ist, dass bestimmte Gruppen von der steuerlichen Förderung profitieren. Es sind dies auf der einen Seite die Eigenheimbesitzer, insbesondere dann, wenn deren Zeit besonders knapp und teuer ist (Freiberufler, Selbständige). Mieter (insbesondere von Wohnungen) werden in wesentlich geringerem Maße Leistungen von Handwerkern in Anspruch nehmen können. Auf der anderen Seite werden die Nutznießer Geringqualifizierte bei den einfachen Arbeiten und Handwerksbetriebe und deren Beschäftigte bei der geplanten Ausdehnung auf Handwerksrechnungen sein. Bezahlen müssen die Subvention schließlich – entweder in der Gegenwart oder bei Kreditfinanzierung in der Zukunft – die Steuerzahler, die sich immerhin fragen sollten, ob sie einen Teil des Geldes nicht besser zu verwenden wüssten.

### Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2004), *Zweifelsfragen zur Steuerermäßigung bei Aufwendungen für haushaltsnahe Beschäftigungsverhältnisse und für die Inanspruchnahme haushaltsnaher Dienstleistungen gemäß § 35a EStG*, BMF-Schreiben IV C8 – S 2296 b – 16/04, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (2005), *Monatsbericht September*, Berlin.
- IWH (2005), »Der Koalitionsvertrag aus finanzpolitischer Sicht«, *IWH-Pressemittteilung* 43.
- Kleven, H.J. (2004), »Optimum taxation and the allocation of time«, *Journal of Public Economics* 88, 545–557.
- Richter, W.F. (2004), »Efficiency effects of tax deductions for work-related expenses«, erscheint in *International Tax and Public Finance*.